

CÉDRIC HUMAIR



DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ÉTAT CENTRAL (1815-1914)

UN SIÈCLE DE POLITIQUE DOUANIÈRE SUISSE
AU SERVICE DES ÉLITES

CÉDRIC HUMAIR



DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ÉTAT CENTRAL (1815-1914)

UN SIÈCLE DE POLITIQUE DOUANIÈRE SUISSE
AU SERVICE DES ÉLITES

I. Problématique: développement économique et Etat central

I.1. Causes et caractéristiques du développement économique helvétique

Au cours du XIX^e siècle, la Suisse connaît une évolution économique rapide qui modifie ses structures productives et son rapport à l'économie mondiale. De pays agricole – 60% de la population active en 1820¹ –, dont le sol ne parvient pas à nourrir certaines bouches contraintes d'émigrer pour survivre², l'Helvétie passe au rang d'Etat industriel qui fournit du travail à une nombreuse main-d'œuvre étrangère – 11,8% de la population résidente en 1910³. A la veille de la Première guerre mondiale, le secteur secondaire emploie 45,5% de la population active alors que le secteur primaire n'en occupe plus que 26,8%. Dans les branches de la chimie, des machines ou encore de l'industrie électrique, les entreprises helvétiques se situent à la pointe de l'innovation technologique. L'horlogerie et la broderie se distinguent sur tous les marchés mondiaux par leur savoir-faire. Bien que sur le déclin, les branches du coton et de la soie, à l'origine du développement industriel, n'en demeurent pas moins importantes. Enfin, les productions de l'industrie laitière – fromage, lait condensé et chocolat – bénéficient d'une réputation mondiale.

La Suisse a alors acquis un strapontin dans la cour des grandes puissances économiques européennes. Avec un total de 60 dollars par habitant, l'exportation suisse se situe au second rang européen derrière la Belgique, mais devant la Grande-Bretagne⁴. Par ailleurs, le capital accumulé au cours du XIX^e siècle est si important que la Suisse est en tête des pays exportateurs de capitaux: environ 700 dollars par habitant contre 440 pour la Grande-Bretagne, qui occupe la deuxième place⁵. En pleine structuration, le système bancaire et la branche des assurances profitent de cette abondance. De sorte qu'en 1913, la Suisse est le second pays européen qui produit le plus de richesse. Avec un PIB de 4207 dollars internationaux de 1990 par habitant,

1 Bergier, 1984, p. 207.

2 Jusqu'à dans les années 1880, le bilan migratoire de la Suisse est négatif (plus d'émigrés que d'immigrés); l'apogée du mouvement d'expatriation des Helvètes se situe durant la période 1880/1888 – le solde négatif moyen de la balance migratoire s'élève alors à 3,8 pour mille de la population résidente; SHS, 1996, p. 357.

3 SHS, 1996, p. 145.

4 Bairoch, 1984, p. 475; il s'agit de dollars courants.

5 *Ibidem*, p. 480.

elle se situe derrière la Grande-Bretagne (5032), mais loin devant l'Allemagne (3833), la France (3452) et l'Italie (1746)⁶.

Face à ce développement économique, qualifié par certains de miraculeux⁷, l'historien s'interroge: comment se fait-il qu'un pays à marché intérieur restreint, au sol pauvre en matières premières et de surcroît sans accès direct à la mer, ait réussi à s'industrialiser et s'enrichir de la sorte? Les études consacrées à la question apportent plusieurs éléments de réponse. Elles mentionnent l'existence de nombreux savoir-faire acquis dans les activités protoindustrielles, la disponibilité de capitaux accumulés grâce au mercenariat, au commerce et à l'exportation agricole, la présence d'une main-d'œuvre bon marché et d'une énergie hydraulique abondante ainsi que l'avantage d'une pression fiscale faible. En outre, le génie du patronat helvétique est glorifié, de même que son esprit d'entreprise et son acharnement au travail⁸. Le pendant de cette apologie est un silence presque complet sur le rôle joué par l'Etat dans le développement économique.

Le cliché qui prévaut est celui d'un système politique fédéraliste très libéral. L'Etat central ne serait pas ou peu intervenu, s'effaçant au profit des pouvoirs cantonaux. Ainsi, la Confédération n'aurait pas participé activement au développement économique fulgurant du XIX^e siècle, cela au moins jusque dans les années 1870⁹. Les interprétations les plus libérales défendent même que ce prétendu vide étatique serait une des clefs du succès helvétique: en assurant un maximum de liberté d'entreprise aux glorieux pionniers de l'industrie, l'Etat leur aurait permis d'exprimer pleinement leur génie individuel, pour le plus grand bien de la collectivité. A ce propos, l'analyse développée par William Rappard, cent ans après la création de l'Etat fédéral, est révélatrice. Certes mentionnées, diverses interventions économiques de

6 Maddison, 1995, p. 20; Bairoch donne quant à lui le PNB par habitant de 1913 en dollars de 1960: Grande-Bretagne (1030), Suisse (900), France (480), Allemagne (440), Italie (300); Bairoch, 1984, p. 494.

7 Le terme de «miracle» est déjà utilisé par les économistes du XIX^e siècle; en 1850, Georg Friedrich Kolb affirme que l'essor industriel suisse est «*le plus insolite, le plus surprenant et absolument miraculeux qui fût dans l'ordre économique des nations*»; cité in Veyrassat, 1990, p. 291; par la suite, plusieurs historiens reprennent cette idée; cf. notamment Bairoch, 1984, p. 474; Bairoch, 1990, p. 105.

8 Sur les conditions de la Révolution industrielle en Suisse, cf. Rappard, 1914, pp. 1-225; Bodmer, 1960, pp. 275-337; Wittmann, 1963, pp. 592-615; Biucchi, 1970, pp. 627-655; Menzel, 1979, pp. 3-52; Veyrassat, 1982, pp. 15-76; Bergier, 1984, pp. 176-184; Bernegger, 1983, pp. 1-33; Dudzik, 1987, pp. 17-63; Fritzsche, 1996, pp. 126-148.

9 Sur l'intervention économique de l'Etat central durant la 1^{ère} Révolution industrielle, cf. Rappard, 1914, pp. 16-33/110-122; Rappard, 1948, pp. 1-6; Gruner, 1964, pp. 35-50; Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft..., 1955, pp. 579-589; le rôle joué par l'Etat central à la fin du siècle fait l'objet de quelques études plus critiques; Jost, 1979/80; Zimmermann, 1980; Strebel, 1980; Zimmermann, 1987.

l'Etat central sont interprétées comme un ballon d'oxygène libéral offert à l'initiative privée:

Ces principes étaient ceux d'un libéralisme intégral et même d'un individualisme délibéré et intransigeant [...] Oui, sans doute, les architectes de cet Etat le voulurent fort. Mais sa force, il devait la tirer non de la multiplicité de ses compétences administratives et policières, mais de la prospérité et de la concorde de ses citoyens. Et cette prospérité et cette concorde n'étaient concevables que dans la liberté individuelle. Ce n'est donc pas aux dépens de l'individu que fut érigé l'édifice de 1848, mais bien plutôt à son profit¹⁰.

Le développement d'une conception passive de l'Etat, dont le rôle se serait limité à éliminer les entraves de l'Ancien Régime, permet de le revêtir d'un manteau de neutralité. En s'abstenant d'intervenir, il n'aurait pas avantagé les intérêts de certains groupes socio-économiques au détriment d'autres.

L'aura libérale dont a été enveloppé le «miracle» économique helvétique a eu des répercussions sur la production historiographique consacrée à l'évolution de l'Etat central. La plupart des analyses se concentrent en effet sur les aspects constitutionnels ou sur les querelles politiques et religieuses, comme si l'économie – son évolution, ses problèmes, ses besoins, ses intérêts – était déconnectée de la vie des institutions politiques. Certes, à partir des années 1920, quelques études amorcent une histoire de la Confédération suisse qui tisse des liens entre les sphères économique et politique¹¹. Ces quelques voix dans le désert ne parviennent toutefois pas à imposer leur grille de lecture.

Cette situation perdure encore aujourd'hui, comme en témoigne le récent débat historique qui a eu lieu en 1998, à l'occasion du 150^e anniversaire de la création de l'Etat fédéral¹². Quelques contributions tentent bien d'inscrire cette transformation de l'Etat central suisse dans l'évolution sociale et économique de moyenne durée provoquée par la Révolution industrielle, mais l'interprétation dominante perpétue la thèse de la guerre civile déclenchée par les tensions religieuses et politiques des années 1840. Il est d'ailleurs significatif de constater que la mise en place d'un système monétaire unifié, la transformation des fondements du système fiscal suisse, la création d'un marché du travail élargi ou encore l'élaboration d'une législation favorisant la construction de chemins de fer sont autant de sujets économiques fondamentaux ignorés par les historiens participant au débat. En l'absence d'analyses centrées sur l'action de l'Etat central en matière économique, la thèse de son effet marginal sur le développement, défendue notamment par Hansjörg Siegenthaler, demeure dominante tout en avouant son caractère hypothétique:

10 Rappard, 1948, p. 2.

11 Les études parmi les plus significatives sont: Fueter, 1928; Nabholz, 1944; Rupli, 1949.

12 Revolution und Innovation..., 1998; Im Zeichen der Revolution..., 1997; Studer, 1998.

So eng die Beziehungen zwischen staatlicher Neuordnung und sozialökonomischer Modernisierung auch waren, so unklar bleibt vorläufig das Ausmass der unmittelbaren Auswirkungen, die von staatlicher Neuordnung auf die Modernisierung ausgegangen sind. Dass die Gründung des Bundesstaates der Wachstumsphase der 1850er und frühen 1860er Jahre voranging und zeitlich mit den Anfängen modernen Wirtschaftswachstums zusammenfiel, weist auf einen Kausalzusammenhang nur hin und belegt ihn noch nicht. Fragwürdig erscheint besonders die Vorstellung, wonach mit der Beseitigung der Binnenzölle und des Mass- und Münzwirrwarrs entscheidende Wachstumshemmnisse abgebaut worden seien. Bis in die 1870er Jahre hinein blieben die führenden Industriesektoren so entschieden auf Aussenmärkte ausgerichtet, dass die institutionelle Integration des Binnenraumes kaum entscheidende wachstumswirksame Impulse hervorgebracht haben dürfte¹³.

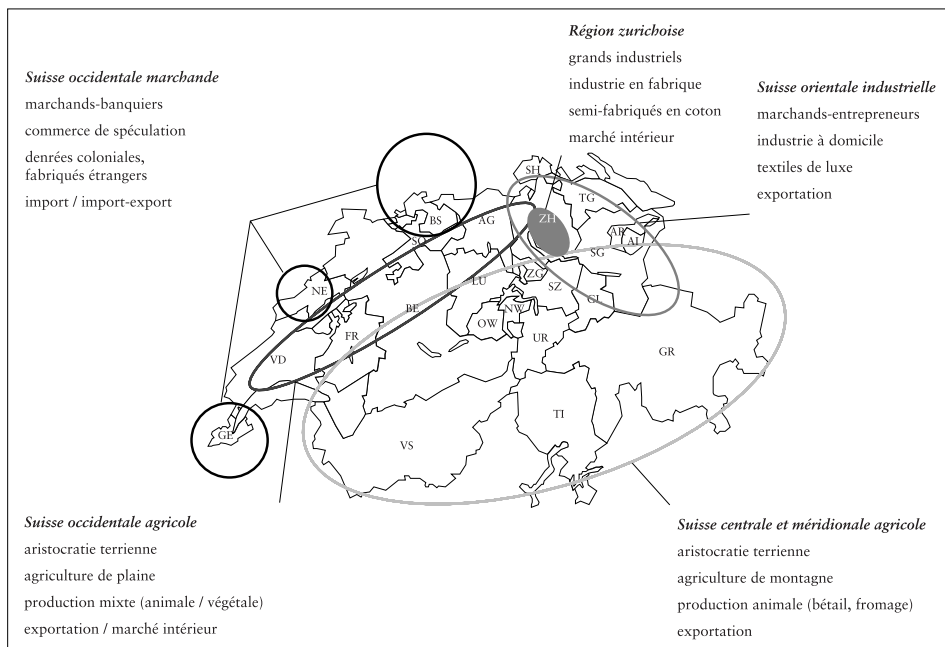
Il ne s'agit pas ici de nier l'aspect fédéraliste du système politique helvétique, ni même de contester que cette caractéristique ait pu avoir certains avantages sur le développement économique, notamment en allégeant la fiscalité supportée par les entreprises. Le propos n'est pas non plus de contester l'importance des autres facteurs de développement déjà évoqués. Il paraît toutefois nécessaire de rendre à l'Etat central ce qui est à l'Etat central. A-t-il réellement joué un rôle négligeable dans le développement économique ou y a-t-il contribué et, si oui, dans quelle mesure? La réponse à cette question nécessitera une mise en question systématique des clichés libéraux charriés par la conscience collective, dont certains se sont incrustés dans l'historiographie suisse.

I.2. «Mondes de production» et élites économiques: divergences d'intérêts en matière d'intervention étatique

Au cours du XIX^e siècle, les besoins d'intervention exprimés par les milieux de l'économie varient en qualité et en intensité selon deux dimensions: l'espace et le temps. Vers 1815, l'espace économique helvétique se caractérise par sa très forte segmentation. Les cantons étant de véritables Etats souverains, il n'existe pas d'unité nationale en la matière. Ainsi, chaque économie cantonale forme une entité spécifique avec ses douanes, sa monnaie et sa législation économique. Les frontières cantonales ne constituent toutefois pas les lignes de démarcation géographiques décisives si l'on veut comprendre la diversité des intérêts économiques en présence. Enjambant les frontières politiques, non seulement intérieures, mais aussi extérieures – en direction des régions limitrophes des quatre pays voisins –, cinq «mondes de production»¹⁴ cohabitent en Suisse.

13 Siegenthaler, 1985, p. 472.

14 Le concept de «monde de production» est emprunté à Salais et Storper, 1993; dans le cadre de cette étude, qui traite de la production industrielle contemporaine, les auteurs

Carte 1. Mondes de production en Suisse au début du XIX^e siècle

En fonction de l'activité économique dominante en son sein – banque, commerce, tourisme, production industrielle, production agricole – et des caractéristiques de ses produits (marchandises/services), chaque monde développe des processus de production et/ou de commercialisation particuliers qui se traduisent par des divergences d'intérêts à l'égard d'une intervention de l'Etat. En outre, chaque «monde de production» est dominé par un groupe social qui cherche à imposer sa conception de l'Etat et de ses devoirs

définissent quatre mondes de production possibles ayant chacun ses caractéristiques productives et commerciales; bien que les cinq «mondes de production» présentés dans la suite de l'analyse ne correspondent pas exactement à ceux définis par Salais et Storper – d'où les guillemets –, la démarche analytique est semblable: en partant des particularités d'un produit ou d'un service, des spécificités des processus de production et de commercialisation nécessaires à sa réalisation et à sa vente, il est ensuite possible de déterminer les besoins d'encadrement de l'activité économique en question et d'analyser si l'Etat y répond de manière appropriée. A noter encore que le modèle spatial des «mondes de production» proposé à la carte 1 réduit la complexité réelle du tissu économique helvétique. Les différentes entités ont des frontières beaucoup plus floues et aucune n'est totalement homogène (cf. chapitre 1.2); en outre, l'agriculture de montagne de l'Arc jurassien, région encore peu industrialisée au début du XIX^e siècle, n'est pas prise en compte, car son poids économique est faible et sa représentation politique sur la scène fédérale également.

aux différents niveaux politiques – communal, cantonal et fédéral. Les cinq groupes sociaux en question seront regroupés sous le terme d'élites économiques. Bien que ce concept soit contesté¹⁵ et qu'il puisse paraître vague, il est pourtant celui qui convient le mieux pour englober cinq groupes socio-économiques dominants très différents.

En Suisse centrale et méridionale, l'aristocratie terrienne domine une agriculture de montagne qui élève du bétail et fabrique du fromage. La compétitivité de ces produits, voués surtout à l'exportation en direction du sud des Alpes, dépend autant de leur qualité, liée à un savoir-faire, que de leur prix. En conséquence, le besoin d'une intervention étatique dans les processus de production et de commercialisation reste limité. En Suisse occidentale, l'aristocratie terrienne s'adonne à une agriculture de plaine mixte – productions végétales et animales en majeure partie destinées à des marchés de proximité. Du fait que la compétitivité de la culture céréalière, qui est une production standardisée, dépend avant tout des prix, des mesures étatiques peuvent être décisives dans la lutte concurrentielle. A l'extrémité ouest de la Confédération, les marchands-banquiers de quelques cantons pratiquent le commerce à l'échelle internationale. Leurs profits proviennent de la vente de produits coloniaux en Europe, mais également d'un intense commerce intermédiaire – achat et revente de produits fabriqués soit sur place, soit dans les autres cantons suisses, ou encore à l'étranger. Selon ces négociants, l'Etat a pour mission d'assurer la liberté des transactions et des coûts de commercialisation avantageux (fiscalité, transport, etc.). En Suisse orientale, les marchands-entrepreneurs font fabriquer à domicile des produits industriels à haute valeur ajoutée, en particulier des textiles de luxe, qu'ils exportent sur les marchés internationaux. Leur compétitivité dépend en partie du prix, mais aussi de l'originalité de la conception et de la qualité de l'exécution, qui doivent être en adéquation avec le goût des consommateurs. En conséquence, il est demandé à l'Etat de veiller à la reproduction d'une main-d'œuvre bon marché et suffisamment qualifiée.

Avec les débuts de la Révolution industrielle¹⁶ en Suisse, au début du XIX^e siècle, un cinquième «monde de production» naît et se développe rapidement à partir d'un centre de gravité, le canton de Zurich. Les grands industriels de la branche du coton construisent des fabriques où ils produisent du fil au moyen de machines coûteuses actionnées par une force motrice hydraulique.

15 Pour une critique du concept d'élites, cf. Busino, 1970, pp. 247-273.

16 Le concept de Révolution industrielle est utilisé ici pour caractériser les bouleversements technologiques survenus dans l'industrie à la fin du XVIII^e siècle et en particulier la mécanisation de la production; il n'est pas compris dans le sens large développé par Kuznets et repris par Bernegger – phase de passage à une forte croissance économique caractérisée par une augmentation rapide du produit national par habitant et par d'importants bouleversements sectoriels de la production; Bernegger, 1983, pp. 18-26.

Ce nouveau mode de fabrication nécessite rapidement l'investissement de capitaux fixes considérables souvent recherchés à l'extérieur de l'entreprise. En période de crise, leur rentabilisation devient vite problématique. Les marges bénéficiaires des produits de masse standardisés, déjà limitées en temps normal, sont encore réduites par une pression concurrentielle accrue. La survie de l'entreprise dépend alors de la faculté de compresser les coûts de production et de commercialisation. Certes, l'Etat ne peut se substituer au privé dans l'exécution de cet exercice, mais il peut y contribuer de manière importante par son intervention – mise à disposition de capital bon marché, réduction des coûts de l'énergie, fiscalité avantageuse, diminution des coûts de transport, conclusion de traités de commerce, etc.

La demande d'intervention étatique, qui diffère donc en fonction des processus de production et de commercialisation, varie aussi dans le temps. Il existe en effet une dynamique évolutive interne propre à chaque «monde de production». L'introduction de nouvelles activités, l'évolution technologique, les changements dans l'organisation du travail, l'intensification de la capitalisation, la complexification des processus d'échange, etc. sont autant de paramètres susceptibles de faire évoluer le besoin d'encadrement étatique. A cette dynamique interne se superpose l'aiguillon externe de la concurrence internationale. Dans certaines circonstances, le maintien de la compétitivité des productions helvétiques, autant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs, exige des adaptations que l'Etat peut faciliter. A cet égard, les changements d'orientation de la politique commerciale internationale déclenchent souvent de nouveaux besoins, en particulier dans le domaine de l'intervention douanière. Les périodes de crise, qui engendrent de profondes restructurations de l'appareil productif et d'échange, sont toutefois les périodes où les appels à l'Etat sont les plus intenses.

I.3. Lutttes politiques au sujet d'une intervention de l'Etat

Pour voir leurs besoins d'encadrement satisfaits, les milieux économiques ont la possibilité d'agir à plusieurs niveaux politiques. La sollicitation des pouvoirs communaux et cantonaux offre des avantages certains. L'«immersion» des autorités locales dans le «monde de production» demandeur se traduit souvent par une compréhension bienveillante. La proximité du législateur peut aussi être le gage d'une meilleure adéquation de l'action étatique aux nécessités économiques. Toutefois, une intervention à l'échelle régionale peut se révéler insuffisante. L'efficacité de certaines mesures nécessite en effet une extension de l'aire géographique d'application. En outre, la réalisation d'infrastructures dépasse parfois la capacité financière cantonale. La présente étude limite son champ d'investigation aux demandes d'intervention adressées à l'Etat central.